

## インドネシアの地方自治改革と農村コミュニティ： 日本の地方行政システムとの比較

著者	大鎌 邦雄
雑誌名	農業経済研究報告
巻	36
ページ	11-24
発行年	2004-10-31
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10097/33440">http://hdl.handle.net/10097/33440</a>

## インドネシアの地方自治改革と農村コミュニティ —日本の地方行政システムとの比較—

大鎌 邦雄\*

### 目 次

- |                  |                                |
|------------------|--------------------------------|
| 1. はじめに          | 3) 村役場の組織と集落                   |
| 2. インドネシアの地方自治改革 | 4) 村財政と開発プロジェクト                |
| 3. 村政改革の実態       | 4. 日本の地方行政と集落                  |
| 1) 選挙と投票行動       | 5. インドネシアの農村社会と行政—日本<br>との比較で— |
| 2) 村の意思決定        |                                |

### 1. はじめに

本報告は、スハルト体制崩壊後の1999年、民主化、自治、慣習尊重等を目的に制定された「地方自治法」のもとでの行政村(Desa)レベルにおける改革について、東部ジャワ州3村の村長へのインタビューにより(註1)、新設された村議会(BPD)議員や村長選挙での住民の投票行動、行政執行システムと意思決定、村財政と住民負担、の3点に即して検討することが課題である。

基本的な視点は、住民の社会関係との関連にある。行政村は他の上部行政組織とは異なっており、直接住民により構成され、そのため住民が日常的に取り結んでいる人間関係のあり方が、その組織や運営に強く反映しているからである。しかもジャワのDesaは、東南アジア農村コミュニティのなかではしばしば構成員の関係が強固な「共同体」的社会として評価されている。

同時に、日本の行政村における組織と機能を比較軸に設定し、インドネシア地方自治改革の性格を歴史的に検討する。日本の農村行政システムは、農業集落社会をその組織基盤とし、その機能に依存しつつ事業を執行してきた。斉藤〔14〕がその基本的性格を明らかにしたように、日本の農業集落＝自治村落は、元来構成員のタイトな関係を持つ共同体であると同時に行政機関の末端機構でもあるという二重性が、一つの特徴である(註2)。こうした日本の地方行政システムと比較することにより、インドネシア農村行政改革の特徴を、コミュニティとの関連に即して把握することを可能とするであろう(註3)。

以下、インドネシアの地方自治改革の概要、東部ジャワでの実態、日本の地方行政システムの概要の順に検討し、最後にまとめを行う。

註：1) 聞き取り調査は2001年9月19日・20日、2003年8月13・14日の2回にわたって実施された。このうち第1回目は、京都大学大学院人間・環境学研究科博士課程島上宗子氏(当時インドネシア、ガジャマダ大学留学中)が参加し協力を得た。お礼を申し上げる。調査の周到な準備をしてくださったブラウイジャヤ大学Dr.Maryunani氏とそのスタッフの方々、及び研究協力者の東北大学大学院生諸氏に感謝をしたい。

---

\* 東北大学大学院農学研究科資源経済学分野教授

2) ちなみに斉藤〔14〕に掲載された諸論文は、そのほとんどが滝川勉氏を中心としてアジア経済研究所で行った東南アジア諸国を対象とした共同研究の成果であり、東南アジア諸国の農村社会との比較により構想されたものである。

3) スラベシにおける地方自治改革については、島上〔15〕、小国〔10〕が検討している。本稿もこの論文を参照した。

## 2. インドネシアの地方自治改革

1999年の「地方行政法」(以下「新法」)により、79年の「村落行政法」(以下「旧法」)は無効となり、新たな地方行政制度がスタートした。また中央・地方財政均衡法も制定され、地方財政制度も変化した。「新法」の基本的な方針として米倉〔17〕は、(1)多様性、(2)参加、(3)オートノミー、(4)民主化、(5)エンパワメントの5つのキーワードで表現し、特に村とは「国家行政を代表する県が認めた慣習制度にのっとり当該地域の重要な事項を調整し実行する権能を有する法人格を持った統合体」と定義されたと指摘している(註1)。また「新法」の内容について松井〔6〕は、「(国家権力の)分散よりも分権を重視していること、中央＝州＝県・市＝村・区という垂直関係よりも地方首長＝地方議会という水平関係へ責任関係が変化したこと、中央から地方へ政府資金移転の規定を明確化したこと、村落自治を復活させたこと、の4点にある」と指摘している。

村落行政について、具体的に取られた主要な措置は、以下の点である。

まず意思決定機構が大きく変更された。「旧法」の村の意志決定機構として設置されていた村評議会「LMD(Lembaga Musyawarah Desa)」に代わって、村代表機構「BPD(Badan Perwakilan Desa)」が設置された。「LMD」による全国画一的な上意下達による開発の体制、村長の強大な権限集中という制度(註2)に代わって、村住民の選挙により選出された議員で構成される村議会ともいべき「BPD」を設置して住民の意思に基づく運営を重視し、チェック機能を強化した。

第二に行政機構の変更である。「新法」は、「書記以下の村役人についての諸規定も県条例の定めるところによる」とあり、各県毎の自主性を尊重していた。その一つとして、マラン県では、Kabupaten Malang〔2〕によると、集落長の村行政上の位置を重視し、それまで村行政執行「ライン」に関与しない地位を変更し、実務を担当する村役人の業務執行について集落長の意見を尊重するとしている。「新法」の各地域における「慣習」「慣習法」に配慮するという規定にそって、集落長のもつ伝統的な機能を重視したのであろう。

第三に村の財政収入源が変更された。村の財政収入は、村内からの収入と政府補助金に大別される。このうち政府補助金は「旧法」では「農村開発補助金(Impres Desa)」、後には「村落開発基金(DPD/K)」として交付された。これらはいずれも全国一律のプログラムによる中央政府から交付金であった。しかし「中央・地方財政均衡法」では、「村落開発基金」が廃止され、国は州や県の地方政府に一般交付金(DAU)を交付し、村政府へは県が県予算から出すようになった。県が村へ交付する基準もまた各県の独自の指標によることができるようになった。しかし財源の地方委譲は、国家、州政府、県政府間に限られ、村財政は関与していない。また村債の発行権限が村に与えられた(註3)。

以上のような地方自治改革について、行政村(Desa)レベルではどのように受け入れ、いかに対応したのか、検討しよう。

注：1) 「新法」に関しては、Antlov [1] も参照のこと

2) 「LMD」及び「旧法」制度下の村政に関しては水野 [8] を参照。なお大鎌 [11] でも簡単ながら触れている。

3) 松井 [7] 。

### 3. 村政改革の実態

調査対象は、(1)稲作、果樹、畜産が主体である山村Tawangsari村（以下T村と略称）、(2)稲作とサトウキビを主とする平地農村Sukolilo村（S村）、(3)瓦工場が多数立地する平地の兼業農村Urek Urek村（U村）の3村である（註1）。以下、BPD及び村長選挙、意思決定、財政について、検討しよう。

#### 1) 選挙と投票行動

BPD議員の定員は3村とも17名であったが、結果は異なったものであった。

(1) T村：候補者34名の推薦は、①組織の代表（推薦）として、青年団、婦人会、芸能グループ、4つの政党、名望家グループ、宗教界、公務員等、②地域の代表（推薦）としてRT長から一人、各集落（Dusun）から1名で、うち女性は3名であった。有権者は5,588名で、最高得票者は約300票、最下位当選者60票、最少得票者は24票であった。上位当選者の推薦母体は、宗教組織、開発統一党、婦人会であり、女性候補者が1位と3位を占めた。集落別には、5・2・8・2と大きなアンバランスが見られたが、村長は特に問題視していない。なお議長は公務員が就任したが、上位当選者ではなかったようである。選挙結果に関し、実務経験豊富な村の書記は、「おおよそ満足している。もっと適切な人がいたが推薦されなかった」と述べた。

住民の投票行動について村長は、「住民の投票の基準は候補者の能力と日常の行動を評価した結果であり、特に推薦母体を意識することはない。組織からの推薦は、候補者の能力を各組織が保証することに止まる。但し選出された議員は自分を推薦した組織と村の「公」の両方を考えて行動するであろう」とコメントをした。住民は推薦団体と地縁組織との間に矛盾や混乱を感じていなかったということである。

むしろ注目すべきは、住民の評価基準である「能力と日常の行動」である。その内容について村長は自分の村長選挙を例にして次のように説明した。村長選挙は、1999年「旧法」下で実施された。村長は1967年生れで調査当時34歳と非常に若く、村の公職の経験もなく、かつ選挙の7ヶ月前から家庭の事情で村から離れていた。自らは立候補の意志はなかったが、親戚が推薦し立候補させた。結果は50%、約3000票を集めて当選した。残りの票は落選した3候補に分散した。当選の理由として、村長は「若者からの支持があったことと、日常の行動として運転手の時に病気の住民を病院まで送っていったり近所の人にサービスをしたりという点が評価された」と述べている。また前職の村長の得票はわずか151票に止まったが、その理由として前村長は、たとえば証明書発行時の手数料を着服するというような噂があり運営について「不透明」であったと指摘している。

村長選挙が実施された1999年は、スハルト後の改革の熱気が渦巻いていた時期であり、現村長を支持した若者層は、前村長の「不透明」さを問題視するなど、改革という時代に沿った行動をとったのであった。同時に村民が「日常行動」や身近なかつ個人的「親切」を評価する点は注目すべきであろう。もちろん日常の道徳律としての「親切さ」は万人に共通することであり、その点が住民の共感を得た結果であろう。

(2) S村：BPD選挙は、村の体制を大きく揺さぶるものであった。

S村では、2002年に村長の交代があった。まず01年当時の村長によると、BPD立候補者は34名であった。立候補の条件は、住民の推薦であり、特に団体の推薦は必要がなかった。候補者の年齢層は若い層に偏り、ほとんどが農民であった。また学歴もバラバラで高校卒から小学校未卒まで多様であった。得票数は最高位が520票、最下位当選者は70票、最下位は68票で、当選ラインの前後に多数が集中した。なお同数の場合年長者が優先されるところであった。当選者の年齢は23～35歳であった。また政党色で区分すると、闘争民主党(PDI-P)が4人、民族覚醒党(PKB)が14人であった。

このようにBPDが35歳以下の若者層だけで構成された理由として、当時の村長は次のように説明した。改革期の1998年、若者層から村長解任を求めるデモやリコール運動があった。その主張は「村行政に不正があり開発補助金が目的どおりに使われていない」という不正追及であった。しかし、リコール要求の署名は、約50人ほどしか集らず、若者層による村長リコール運動は村民の支持を得なかった。しかし若者層は村長辞任の要求を継続していたが、そこへBPDは村役人の辞任を可能にする制度であるという情報を得たので、多数立候補した。

こうした結果について村長は、旧体制は機能していた。「若い人は村全体の利益を考えていない。他村居住者でも村内に名目的に住民登録している候補者まで当選した。投票率は75%と低く壮年以上は投票しなかった。しかし候補者の隣人が70名いれば当選してしまう。当選後の県の研修で事態を理解し議員たちはとまどいを見せている。その結果村役人辞任という要求まで薄れてきた」と話した。

以上のようにS村のBPD選挙の特徴は、改革という大きな時代の流れを受けて、若者層は開発補助金の不正を正すということを主張した。それは同時に村役人の選出方法やLMDの体制に対する批判でもあり、これまでS村の村政をになっていた執行部層＝「名望家」への批判であった。確かに投票率は従来より75%と低かったとはいえ、しかし壮年以上層は完全に選挙をボイコットしたわけではない。当選者には最低でも70人の「隣人」の支持者がいた。この「隣人」という人間関係の意味は単に政治的イデオロギーのみに賛同した関係ではないであろう。

このようにS村のBPD選挙は、改革という時代を反映した結果となったが、その影響はさらに2002年の村長選挙にまで及んだ。村長選ではBPD選挙で若者層を批判していた前村長は立候補せず、約1,240票を得て当選したのは前村長の「リコール」運動の中心人物で、かつてスラバヤに居住し養鶏を営んでいた若者であった。他の候補者の得票も、全体として若者層が優勢であった。BPD選挙で見られた改革という時代の空気が、若者を村政の中心に押し上げたといえよう。しかし、新村長が当選したのは、単に改革という時代の空気だけではない。彼は村内に多くの親戚がある有力な家系であり、現書記は親戚であると同時に村内の重鎮であった。新村長によるとその選挙組織は、村内の各RTから2名のメンバーで構成されたチームを編成し、各メンバーはその隣人関係を中心に支持を訴えた。新村長は、改革という時代状況に後押しされながらも、「隣人関係」という社会関係を基礎として当選したのであった。

(3) U村：BPD選挙では、30名が立候補した。政党所属を明確にした立候補者はいないが、民族覚醒党の支持者が過半数を占めているであろう、とのことであった。U村はス

ハルト時代からその体制には批判的で、民族覚醒党の支持基盤であった。

立候補者は、若者層、住民リーダー、RT長、公務員、教師、宗教者のリーダーであったが、RW長の立候補者はなかった。またこれまでの旧LKMD、旧LMDの構成メンバーからは立候補者は少なかった。得票数は、1位が350票、最下位当選者の17位は75票、最下位は50票であった。当選者のうち、宗教リーダー4名、RT長が4名、若者が4名、住民リーダーが5名で、比較的各層からバランスよく選出されている。このうち旧LMDメンバーからは3名（宗教リーダー、住民リーダー、RT長が各1名）、旧LKMDメンバーは2名（青年、宗教リーダー各1名）であった。また年齢は60～27歳に分布し、平均40歳くらいである。さらに若者の1名は、アンソールというモスレムの宗教団体の青年団体に所属しているが、しかし宗教組織に推されたわけではないとのことであった。女性の立候補者はなく、集落出身別人数9名と8名であった。

この結果を示した住民の投票行動について、村長は「BPD選挙は上からの指示で行ったので、下からの期待は薄かった。旧体制が長かったが、その中で下からの要求が汲み上げられていた。従って、地方行政に対し住民が内在的に改革を志向する要因はないであろう。住民は結局近隣の中から議員を出したいというのが一般的な行動基準となったと思う」と解説を加えていた。ここでも「近隣」関係が基盤となっている。

BPDが設置された今後の村政に関し村長は、道德問題を理由に村役人が一人罷免されたことをあげ、システムとして旧体制もよかったが、BPDは住民のチェックができるという利点を持っており、運営でも住民のチェックが可能であり民主主義的になったと評価している。

また村の意志決定に関しても、旧体制では村長が人選を行っていたので、合意は得やすかったが、新体制では難しくなる面がでてくとも考えられる。BPD下の村政ではこれまでと違った「困難」なことが予測されるとしている。

以上のようにU村のBPD選挙は、S村に比べて比較的穏やかに行われたことが理解できよう。そのメンバーは村内各層を代表するものであったが、しかしLMD経験者が少数派となり、フレッシュな顔ぶれとなった。

#### （４）選挙結果についての小括

以上3村の選挙結果から浮び上がったことは、以下のようにまとめることができよう。

第1に、BPDと村長選挙の結果はスハルト体制の崩壊と「改革」という時代を反映したものであった。「改革」はS村の選挙に反映するばかりでなく、T村でも村政経験がない若い村長を生み出した一因となっている。両村とも若者層が主体となり、開発にともなう不正など旧体制を批判していた。

しかし第2に、住民の投票行動の基礎には村内の社会関係が作用していた。T村では候補者の住民に対する「日常行動」や個人的「親切さ」が重視された。S村では親戚と「隣人」関係のネットワークが大きな村政転換をもたらした。U村では、村政改革を志向する内在的な意識がないままに「近隣」という理由で投票したことが示されている。

このように「新法」による村レベルの選挙は、改革と農村社会関係という新旧二つの要因が作用していたことは、注目すべきであろう。

#### 2) 村の意思決定

議会としてのBPDの任務はまず条例の制定である。しかし3村とも村役人の採用方法や

「退職金」規定に止まっており、低調であった。このほかU村ではBPDが役人1名を道徳的問題を理由に罷免している。このようにBPDは、村役人のチェック機能が第一の任務であった。このほかでは、T村で乾期における水利のルールと違反者に対する罰則が決められている。

BPDのミーティングは、S村とU村では毎月1回、T村では年間5回開催された。主要な議題は、3村とも村開発プロジェクトの承認、県へ要求する予算の承認、村予算の審議、村長が県へ提出する村政レポートのチェックである。村政レポートは、県へ提出する際に事前にBPDの審議と議長の同意のサインが義務づけられている。S村ではその審議の際同時に村予算の審議も行っていた。これら議題の整理について、S村ではBPDの主要メンバーと村長及び村役人が事前に相談し、意見の調整を行い、ある程度の「根回し」を行っていた。

BPDの審議の際、背後にあるのは住民の意向である。「旧法」時代村の意思決定は村長を中心とした村役人とLMDに一元化されていた。しかしBPDという民選の議会が発足すると、村行政に対する民意の反映は、村役人ルートとBPDメンバーのルートと複線化された。住民も二つのルートを使い分けている。すなわちポリティカルな住民の利益に関わるプロジェクトや地域要求については、支持者がBPDメンバーに要求することが多くなり、水、道路の補修など行政執行上の問題については村役人へ要求している。またU村では低所得者への米の廉価販売(Raskin)も村役人へ直接要求を行っていた。こうして村内で調整が必要な政治的問題はBPDメンバーへ、既定課題の執行方法に関する問題は村役人へ、というように任務分担ができる傾向をみせている。その意味で住民は「新法」の下における村の意思決定と執行体制を理解し、適切に使い分けていた。

また村役場とBPDの関係についても、S村の村長は非常に協力的であると認識している。U村の村長は、基本的には協力的であるが、例えば前述の米の廉価販売の配分にBPDが関与していないという村政批判があるなど、時々意見の対立が見られる。しかしそれはBPDの要求が少数の支持者の要求であり全村的なものでないからであると話していた。BPDという新たな制度は、村の意思決定の中でふさわしい役割を果しているように見える。

こうした傾向の背後には「新法」には規定されていない、村の伝統的な意思決定装置が作用していた。すなわち、U村では村役人及びBPDメンバー以外の、RW、RTの代表とインフォーマルな村内リーダーにより構成された「コアチーム」が、事前に新規プロジェクトの相談を行っていた。T村では、BPD、RT、LPMDの合同会議が年3回開催され、村の開発ルールについて相談している。また同じくT村では3人の宗教リーダーであるKyaiが村政に関与しており、1名はBPDの議長である。彼らはイスラムの宗教的集会の際、「説教」の中に村の開発問題を取上げその方向性を示している。彼らKyaiは住民に非常に大きな影響力を持っており、村政に対する村民の意思をリードするものであった。村行政に対して宗教的にオーソライズする機能を持っているといえよう。BPDでの審議の準備として、従来の村執行体制を支えていた名望家、もしくはBPDの代表者を加えたインフォーマルな会議で、事実上村政の方向を決定し、住民の意思をリードしていたのであった。「新法」により導入されたBPDという民主的装置は、村の名望家や宗教リーダーの社会的影響力で補完されることにより、始めてその機能を発揮することができたのであった。

### 3) 村役場の組織と集落

上述のように「新法」では、村役場の役人の組織のあり方を県毎に決めることが可能となり、マラン県では集落長を村執行ラインの中核に組込むという方針をとった。しかしこの点に関し、T村では形式的には新しい方法を取入れてはいるが、現実的には全く機能せず、旧体制のままで運用していた。村長は、県の方針は「アイデア倒れ」と、にべもない評価を下していた。

しかし集落と村行政との関連は、住民と行政の関係を考える上で重要な論点である。以下01年のインタビューによって、検討しよう。

T村はA～Dの4集落から構成されているが、集落長は2名しかいない。Aの集落長がD集落も代表し、もう一名はBの集落長がC集落も代表している。村長は「DとCには村長の相談相手になるような人がいるので、不都合はない」とのことであった。このように村政上の集落長は、必ずしも自ら居住する集落の住民を代表するものとはいえない。村政上の集落長が複数の集落を代表することは、T村だけではない。3集落から構成されているS村でも、当時の村長の腹案として、小集落を他の集落と組合わせて2人の集落長とするという計画であった。

またT村の出身集落別村役人数は、Cが村長を含め5名、A集落は3名、B集落が1名、D集落は0である。このようなアンバランスについて村長は、「D集落には村役人を担当できるような人材がいないので採用しなかった」と説明している。改革派の村長としては、能力主義で配置を行ったのかもしれない。T村におけるBPDメンバーが出身集落の間で著しい偏りがあることも考慮すると、村の執行体制と集落の関係は、やや距離があるように思われる。

能力という点に関し、T村の書記の一族の経歴は興味深い。書記は1981年から20年に及ぶ書記としてのキャリアがある。また書記の一族からは戦前のオランダ期以来3人の村長を輩出している。書記はT村の「名門中の名門」ともいえる一族の出身である。「能力」とはこうした社会的背景をも含めた能力であろう。

このように「新法」による行政村のマラン県特有の組織的な再編は機能していない。また村役人の選考方法についてBPDが大きく関与するようになったとはいえ、実際には村内の名望家がフォーマルな組織だけでなく、インフォーマルにも中心的な役割を担っていたといえよう。ただし、BPDが発足したことにより、村の意思決定と執行体制について、S村の村長もU村の村長も、民主的になったと評価をしており、またS村では激しい選挙を経過したからこそ、役場は自由な雰囲気であり、役人は村民の意向に注意するようになってより民主的な村政になったと、誇らしげに話していた。「新法」とその背景にあった改革という時代の雰囲気は、こうした変化をもたらしたことも忘れることはできない。

### 4) 村財政と開発プロジェクト

「新法」下では、財源を国から県へ大幅に委譲し、県から各村へ交付するように改めた。そうした措置が村行政の自治の拡大にどのように寄与しているであろうか。

2001年当時財政制度の改革は、村の財源の充実という意味では、実質的には大きな変更となっていなかった。ただ形式的な面では意味は大きい。すなわち旧体制では県から過大な数字で編成するようという指示があり、実際とはかけ離れた予算が策定された。新制度下ではそういうごまかしがなくなり、正しい予算となった。予算の明確化は、BPDによ



るチェックとともに、村政全体を透明化し民主化する役割を持った。

しかし深刻なのは財源不足である。S村の財政収入は、行政手数料、村有地の地代、地稅還元金、政府が交付する村開発基金(Village Development Fund)となっている。政府交付基金は、役場の建設費もしくは事務費に用途が限定されている。また地稅還元金は村が徴収し県へ納入した地稅のうちから村へ還元されるものであるが、それは期限までに完納することが条件となっていた。しかし住民は納入に必ずしも協力的ではなく、S村では期限までの納入率は80%程度であったため、村長が未納分を立替え還元金を確保した。支出は、役場の事務費、建設事業、青年団への補助金、婦人会への補助金からなっている。村内の大規模な開発プロジェクトを実施する財政的余裕は到底生み出すことができない。

T村でもU村でも道路整備が最重要課題であった。T村は山村であり4輪駆動車やトラックでなければ到達できない集落もあった。U村でも村内の瓦工場の製品を搬出する道路の損傷が大きく、大規模な補修が必要である。村の財政は両村ともS村と同様で、結局「自主財源」もしくは別途申請する補助金に依存せざるを得ない。ところが「新法」では、村の「自主財源」は、財産収入、相互扶助(Gotong Royong)といわれる労働出役、寄付金である拠出金(Swadaya)(註2)程度であり、村税は見あたらない。村有財産収入はわずかな農地の貸付けによる地代収入しかなく、結局自主財源としては拠出金に依存せざるを得ない。ところがこの徴収が困難なのである。具体的に検討しよう。

2001年当時T村では、道路の改修計画を策定した。財源として受益者負担の原則により、車の所有者から一台当りRp100,000、バイクの所有者から一台当りRp20,000、牛の所有者は協同組合からの寄付を予定していたが、この拠出金が全く集らなかった。住民から拠出を求めるという方法が一般に不可能ということではなく、労働出役は非常によく集まる。問題は、村という主体が住民から直接現金やものを集めることにあった。

U村の村長は、同じく道路補修の財源について、以下のように述べている。「同村内の瓦工場は製品の搬出等で道路を利用するが、補修費用の負担をしない。道路補修は政府の責任だと思っている。村では自主財源として拠出金を、サトウキビ100kgに対し40Rpを徴収しているが、その方法は収穫請負業者が村に納入しているのであって、直接生産者から徴収するのではない。一方瓦の窯1基につきRp4,000という拠出金を98年から実施しているが、サトウキビのような徴収システムではなく直接徴収である。しかしこれが全く集まらない。徴収に関する決定は全員が参加したところで行った。同じ拠出金といっても、宗教施設の場合は簡単に集まる。拠出金は行政が行うものではないという考えが住民にある。その結果村の財政は国からの補助金が主体にならざるを得ず、自主財源にはほとんど頼ることができない」とのことであった。

U村の道路改修は、結局県への補助金を申請し、それを財源にして行った。2003年にU村が実施していたプロジェクトは4種あったが、そのうち道路改修は、P2MPD(empowerment of local government and community)という補助金を受けて行われた。これは政府から交付されるもので、村役人、BPD、LPMD、RT長、RW長、及び集落長で構成される会議でプロジェクトの内容や実施箇所を決め、県へ申請した。その際県の費用で雇われたコンサルタントに図る必要がある。この資金は5年間継続されるとのことであった。ほかの開発プロジェクトは、他の道路改良、灌漑水路などである。灌漑水路は申請3年目にしてようやく資金が交付された。このように「新法」になっても、プロジェクト

の実施は上部行政機関に依存することに変わりなかった。

またT村でも2003年に県補助金を財源に道路改修のプロジェクトを実施している。県の補助金では、計画には労働賃金分が含まれているが実際には支給されず、村民の出役で賄っていた。

以上のように「新法」のもとでも、村内の主要な開発プロジェクトの実施は、県から交付される資金に依存せざるを得なかった。しかもその交付権限は県が持っているものであり、財源が国から県へ移されたとはいえ、末端の行政村にとっては「旧法」時代と大きな変更はなかった。この意味で「新法」がその目的の一つとした地方自治の確立は、財政から見る限り県レベルでの自治であり、末端行政村の自治ではなかった。また3村とも村債を発行したケースは見られなかった。

以上のようにインドネシアの村政改革は、一面では若いリーダーを村政に押し出すなど新たな要素をもたらしたが、他面では「名望家」層や「血縁」「隣人」という社会関係が裏面において作用し、その方向を規定していた。では行政に対する伝統的な社会関係とその機能の意味はいかなるものか。行政村と農業集落社会とが密接に関連している日本のシステムを検討し、それを一つの尺度として、この課題にアプローチしたい。

註：1) 3村とも村長および村役人への聞き取りによる。

2) "Gotong Royong"は「相互扶助」, "Swadaya"は「自助」という意味であるが、現実には前者は住人による公共のための「労働出役」であり、後者は「金銭や物品」の寄付である。

#### 4. 日本の地方行政と集落

日本における地方行政システムは、1888年の市制・町村制により藩政期の行政単位であった村が合併し、現在の市町村の原型が形成された。藩政期の村は公的には町村の下部機構である「部落」（以下、「集落」という）となった。しかし集落における農家の密接な社会関係とそれを基礎とした強い「自治」は、町村の組織と機能を規定し続けた。斉藤〔14〕が「自治村落」と規定した関係は、町村制発足以後も存続していたのである。その具体的なあり方について、1920年代秋田県一行政村における、選挙、意思決定、村財政等の事例に即して検討したい（註1）。この行政村ではこの時期、国家の政策に沿って、土地改良、農業倉庫等米出荷施設の整備、入会林野整備等の経済事業、道路整備、衛生プロジェクト、教育事業等を行い、村の開発に積極的に取り組んだ。

行政村を単位として村会議員の選挙が1889年から実施されている。なお村長は村会議員による間接選挙である。村会議員は12名であったが、選挙は1913年までは任期6年の半数改選、それ以降は任期4年の全数改選であった。また21年までは2級選挙制度であった。これは村税納入者を低い納税額から累積し総額の半分にいたるまでの納税者を2級、それ以上を1級に区分し、先に2級有権者が定員の半数を、その後1級有権者が残りの半数を選出するという方法である。当選者は明治期には藩政期に密接な関連を持っていた集落連合を単位に、戦間期では各集落の戸数に比例して選出されていた。興味深いのはこうした配分を担保していたのは高額所得者である1級有権者の投票行動であった。彼らは集落や行政村のリーダーであり、村政の執行を考慮した結果であった。村会議員が集落の戸数にほぼ

比例して選出される傾向は、戦後も一貫している。また、農業政策の執行に密接に関わる他の団体、農会、産業組合、耕地整理組合の役員は、すべて集落の代表で組織されていた。これら役員層は兼任することも多く、実質数十人の集落代表が行政村のリーダー層を形成していたが、いずれも高額所得者であり、また本家、草分け百姓等、集落内の社会的ステータスが高い層であった。

行政村の意思決定は、これらリーダー層で行われた。彼らの基準は、単に地主とか高額所得者という自己の経済的利害だけではない。むしろいかに自集落に行政村が執行する事業がもたらす利益を多く配分するかにあった。その利害調整の場が村会であり、各団体の役員会であった。利害調整の原則は、「集落間の平等」であった。「平等」とはいえ、事業の性格に応じて多様な基準にそった、また長いタイムスパンでの「平等」であった。

この村の意思決定や事業執行体制にとり重要な機能を持っていたのは、「年番」といわれていた集落長による「年番会議」であった。毎月1回開催される会議では、村行政が関与するほぼすべての事業の執行方法について協議され、決定された。納税、出役の配分、日程調整、連絡等に加えて、住民の意向把握、事業計画の説明等も行われた。会議の内容は各集落の寄合で報告、協議され、必要があれば役場に意見具申をした。集落の寄合では、行政村レベルの諸団体からおりてきた事項と集落固有の問題をあわせて協議した。上部行政組織との関係は、集落の重要な事項だったのである。

集落を代表して行政村レベルの役員となったリーダーは多忙であった。特に集落長は、行政村レベルでの会議出席、調整、他集落との交渉、寄合の招集、内部の意見調整と負担の配分、事業の実施等々を主宰した。このため年間100日をこえる「公務」をこなしていた。その背後にあったのは集落の行動規範（註2）であった。上部行政機関から集落の構成員が「いえ」として存続することを可能とする事業の利益をもたらし、その利益を均霑すること、これが集落社会のリーダーに課された「役割期待」であり、それに沿って行動することにより、リーダーとしてのステータスが支持された。もし自己の利害を中心に行動し、集落構成員の維持存続を忘却すれば、そのステータスは失われる。「世間の目」という監視装置が作動するのである。

行政村のリーダーも同様である。村内有数の地主である村長は、無給であったにもかかわらず、県等から補助金付きの開発プロジェクトを誘致し、集落間に「平等」に均霑することがその「役割期待」であった。この村の村長は、県会副議長という政治力を発揮してそれに成功し、30年間村長の地位にあった。

国家の政策に沿って村内で行われた諸事業は、おおよそ30%の補助金が付いていたが、残りは村の財政資金でまかなわれた。補助金を含む村財政収入のうち、過半は住民のほぼ9割が納入義務を負っていた村税であった。1920年代の村税は所得に対する3段階の累進制が取られており、税率の格差はほぼ上下間で2倍弱であった。村税の納入率は村発足以来100%で、昭和恐慌による経済変動により、初めて滞納者が発生した。滞納がほとんど見られなかったのは、やはり集落の規範であった。行政村が実施する利益を享受することは、同時に村税や出役等の義務を果たすことであり、「世間の目」という監視にさらされた住民に課された「役割期待」であった。こうした集落と行政村の関係は、戦後の昭和大合併でも基本的に変わらなかった。

以上のように、集落は単に共同体ではなく、上部の行政機構と密接な関係の中で、集落

自体とその構成員の存続を図ってきたのであった。明治以降も集落の構成員は、農家という均質性を保ち、戸数と人口はほぼ固定され、面接性は継続していた。それ故その組織と機能には変化がなかった。大きく変化したのは、高度成長以降急速に進展した農家の兼業化と混住化によって、農家の均質性が失われたからであった。

註：1) 本節は、特に指摘しない限り、主として大鎌〔12〕及び大鎌〔13〕による。また煩雑さを避けるために、同書の引用箇所は示さない。

2) 鈴木〔16〕は、村構成員に共通する行動規範を「村の精神」といつている。

## 5. インドネシアの農村社会と行政—日本との比較で—

上述のように、インドネシアの「新法」による地方行政改革は、90年代後半からの「改革」の動きに後押しされ、行政村を「民主化」させるという変化をもたらした。しかし変化の基盤には、BPDや村長選挙に見たように血縁関係や隣人関係が作用していた。また行政村Desaの意思決定にも、これまで村社会で大きな影響力を持っていた名望家や宗教家を中心としたインフォーマルな指導層が実質的に関与していた。行政村では「新法」による改革を、村社会固有の社会関係に即して再編し受容したといえよう。しかしその中で、集落という地縁的な関係は、村政に強く関与したとは必ずしもいえない。集落という地縁組織を基礎としていた日本の村との相違である。また村財政は財源不足には変わりなく、主要なプロジェクトは国＝県からの補助金に依存していた。村税をも住民から徴収することは、拠出金の例を見るように、困難なことであった。補助金があったとはいえ村税が過半を占めていた日本の行政村との違いを見せている。

以上のようにインドネシアと日本の村行政では、村落内の社会関係が村政の方向を規定している大きな要素であるという共通性を見せたものの、その相違も大きい。相違の背景には、両国の農村社会と行政との関連における歴史的背景の相違が、強く作用しているように思われる。以下既存の研究に依拠しながら、また日本との相違を考慮しつつ、インドネシアの村落行政史の概要を検討し、それが改革に及した影響を考えてみたい。

加納〔4〕及び岸〔5〕によると、ジャワ農村における自生的な共同体＝古村落は、現在の各村（Desa）内のDusunといわれる集落、もしくはその中の小集落であった。その規模は、19世紀初めには戸数約30戸人口約150人と、構成員の面接性が確保される程度であり、それを基礎としてタイトな相互扶助関係が築かれていた。19世紀以降のオランダ統治下の地方行政政策により、末端村落の分割統合が繰返され、ジャワ村落社会は古村落と合併した行政村落に二重化された。とはいえ1830年の強制裁培制度や1870年の農業法・農業令という植民地政策と、その下での賦役負担や租税負担など収奪に対応して、行政村落（Desa）は農地の「共同占有制」をとり住民に農地と負担の配分を行うという強い共同性を保持していた。土地を配分された農民と他の農民との間に「ゴゴル制」という身分差も見られた。その後1906年の「原住民自治体条例」以降、行政村へオランダ的（近代的）自治体概念が導入され、それ以降徐々に共同体的社会を解体して商品経済的農業の導入のための条件を形成しようとした。ただしこの条例以前から存在する共同体的慣習としての賦役は、自治体的賦役として存続が認められたことは、注意すべきである。この過程に重なるように著しい人口増加が見られた。このため「共同占有制」は「個別占有制」に変化しはじめ、独立後の1960年「農地基本法」により、最終的に消滅した。

このように行政村(Desa)は、賦役や租税収奪に対応して農地の「共同占有制」を生み出すというかなり強い共同性を持ったとはいえ、古村落が分割・合併した人為的組織であり、その後の繰返される合併政策、村の近代化政策、人口増加により、共同性の基盤を弱めてきた。

また集落(Dusun)もしくはその中の小集落であった自生的な共同体も、人口の著しい膨張により「共同面接空間」としての規模をこえてしまい、相互扶助関係を希薄にした。この結果加納〔3〕に記されているように、1970年代には旧村落社会の身分制である「ゴゴル制」は崩壊し、若者層には「ゴゴル制」に関する意識は希薄化した。それに代って、経済力を背景にした地主・富農層、スハルト体制下で登場してきた国家権力を背景とした公務員等が、村政上のリーダー層を形成し村政の担い手として出現していたのである。

以上のような行政村と自生的共同体の関係史を前提とすると、「新法」による村政改革を規定した社会関係は、次のような性格を持つといえよう。

第一に村政の中核にあつてそれをリードしているいわゆる名望家は、行政村の古い慣習や共同体的関係を背後にしたような固定した階層ではないのではないかとと思われる。それは土地所有を基礎としつつ、商品経済的富の蓄積をベースにした経済的に富裕な階層であり、またスハルト体制のなかで重要な役割を果たしてきた公務員等、歴史的に見て新たな階層であろう。もちろんT村の書記のようにオランダ統治時代からの村政の担い手の家系も名望家に含まれるが、しかしそれも上記のように、近代化が進む時期の村政担い手である。もしそうであるならば、村長選挙で見られたような村政の担い手の交代は、こうした村内富裕階層間での交代を意味するのではなかろうか。言い換えると、住民や集落の構成員に共有されていた行動規範や価値意識がかなり薄れており、それが現実の村政運営に反映しているのではなかろうか。「新法」では慣習が重視されているとはいえ、歴史的にさかのぼったかつての共同体的関係をベースにした「慣習」の復活とはいえないように思われるのである。

第二に、このように固定し永続する地縁関係が希薄になる一方で、選挙は血縁関係と隣人関係がベースになっていた。加納〔3〕は、親戚＝血縁関係はその範囲が曖昧で「親族が特定のメンバーから成る閉じられた社会集団としてほとんど機能していない」し、隣人関係も「日常生活に密着したレベルで自生的に生れた」「アモルファスな相互扶助関係」である。いずれも明確な組織原理も行動規範も見られない、流動的・不安定な関係とのことである。さらに、村内の諸組織の組織範囲は、その機能と性格に応じて、それぞれ異なっており、場合によってはDesaの範囲を超えるものも見られることも、日本と大きく異なっている(註1)。このことは、Desaの住民が当面する課題に対して、固有の地縁的な組織を基盤にして取り組んでいくことを困難にしているのではなかろうか。歴史的に農地の「共同占有制」という強い共同性を見せた社会基盤も、日本に比較すると相対的に流動的であったのではないか。そうであるならば、行政村の範囲で行われる事業に関して、住民の参加やそれにとまなう負担の受容、いいかえると構成員に対する社会的強制力の基盤は、なかなか見いだすことはできない。

第三に、管見の限りではあるがジャワ村落史研究によると、共同体と上部行政権力との関係が必ずしも明確ではない。植民地という特有の行政権力下では、日本のような権力と共同体との双務的な関係がどれほど形成されたであろうか。素人ながら強制栽培制度、農

業法・農業令,そして原住民自治体条例では,収奪という面が大きいように思われる。行政権力が共同体もしくは共同体の連合体としてのDesaを通じて,その構成員の生存に関わる「利益」をどれほど供給したのであろうか。Desaの村税が徴収できない背景には,共同体と行政権力との間に歴史的に形成された「距離」が,日本よりかなり大きいことがうかがえる。

以上のことから,今回の村政改革により形成された村政執行体制は,必ずしも安定した社会関係を基盤とした体制ではなく,長期的には流動化する要素を持っているように思われる。しかし逆にDesaは,近年特に著しい社会経済環境の変化に比較的柔軟に対応する能力を持っているのではなかろうか。

以上がインドネシアの地方行政改革について,2度にわたる調査から得られた当面の結論である。改革はまだ途上にあり今後の動向について注意深く観察することにより,同時に国家と村落行政との関係についての歴史についても深め,この結論の可否を検証することが必要であろう。残された課題である。

註:1) 水野〔8〕,大鎌〔11〕。

#### 引用文献

- [1] Antlov, Hans "Village Government and Rural Development in Indonesia: The New Democratic Framework" *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 39(2),2003, 193-214.
- [2] Kabupaten Malang "Informasi Produk Hukum dan ManualPenyusunan produk Hukum Pemerintahan Desa",2001.
- [3] 加納啓良『パグララン—東部ジャワ農村の富と貧困—』アジア経済研究所,1979.
- [4] 加納啓良「ジャワ村落史の検証—ウンガラン郡のフィールドから—」東京大学東洋文化研究所『東洋文化研究所紀要』第111冊,1990.
- [5] 岸幸一「ジャワの村落組織についての覚書き—デッサとカルラハンについて—」東京大学東洋文化研究所『東洋文化』43号,1976.
- [6] 松井和久「総論」松井和久編『インドネシアの地方分権化』アジア経済研究所,2003.
- [7] 松井和久「財政分権化と地方財政」松井和久編『インドネシアの地方分権化』アジア経済研究所,2003.
- [8] 水野広祐「インドネシアにおける村落行政組織と住民組織—西ジャワ・プリアンガン高地農村の事例—」加納啓良編『東南アジア農村発展の主体と組織』,アジア経済研究所,1998.
- [9] 中根千枝『社会人類学—アジア諸社会の考察』東京大学出版会,1987.
- [10] 小国和子「『分権化』をめぐる村落社会のリアリティ」松井和久編『インドネシアの地方分権化』アジア経済研究所,2003.
- [11] 大鎌邦雄「インドネシアの農村組織と農村社会—西部ジャワ州の天水田の農村調査から—」『農業総合研究』442,1990.
- [12] 大鎌邦雄『行政村の執行体制と集落』日本経済評論社,1994.
- [13] 大鎌邦雄「戦時統制政策と農村社会」戦後日本の食料・農業・農村編集委員会編『戦後日本の食料・農業・農村 第一巻 戦時体制期』農林統計協会,2003.
- [14] 斉藤仁『農業問題の展開と自治村落』日本経済評論社,1989.
- [15] 島上宗子「地方分権と村落自治」松井和久編『インドネシアの地方分権化』アジア経済研究所,2003.

## 大 録

- [16] 鈴木栄太郎『日本農村社会学原理（鈴木栄太郎著作集ⅠⅡ）』未来社,1968.
- [17] 米倉等「政府，農村，資源管理」米倉等編「農村開発における新たな動き—グローバリゼーション下のジャワ—」2000年度科学研究費『発展途上国における市場制度の整備に関する研究』調査報告書,2001,31-42.